

O MEIO AMBIENTE NA VISÃO DO STJ

GILSON DIPP

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

O direito ao meio ambiente, como essencial à vida, no sentido amplo, constitui-se em preocupação de todos, independentemente de ideologia política. Conscientiza-se a humanidade de que a sua própria sobrevivência depende do cuidado com o ambiente que a circunda.

Os movimentos ambientalistas, o surgimento crescente de associações voltadas para o tema, aliados a plataformas políticas e propostas governamentais indicam a necessidade de proteção da natureza e da preservação do equilíbrio ecológico, fundamentais para a manutenção da qualidade de vida.

Por feliz coincidência, do ponto de vista normativo, ou melhor, constitucional, o Superior Tribunal de Justiça e o meio ambiente guardam como marco divisor a proclamação da Carta Política de 1988.

Somente como ilustração, a idealização do Superior Tribunal de Justiça remonta aos idos de 1946, oportunidade em que juristas de renome ofertaram estudos para minimizar a crise institucional do Supremo Tribunal Federal. Queriam, à época, desafogar o tribunal constitucional de demandas autenticamente não constitucionais.

Já o meio ambiente, como sinal de evolução da própria sociedade, foi, com o passar dos tempos, tornando-se alvo de estudos, reflexões e posicionamentos na esfera jurídica.

Não obstante a existência de legislação pretérita relativa ao tema, a importância constitucional só adveio com a proclamação da nova Carta, aos 5 de outubro de 1988. Daí, a contemporaneidade da explicitação do meio ambiente no texto constitucional.

O tardio enfoque, dado pela nossa Carta Mãe, foi alvo de comentários do Professor Edis Milaré, que assinalou tratar-se de:

Um marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam da proteção do meio ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão "meio ambiente", a revelar total despreocupação com o próprio espaço em que vivemos (trecho da obra *Legislação Ambiental no Brasil*. São Paulo).

A inspiração guarda correlação direta com a tutela dos interesses difusos, que foi largamente defendida na Declaração sobre o Ambiente Humano, realizada na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, em junho de 1972, quando restou consignada a preocupação com as gerações atuais e futuras na melhoria, ou pelo menos, na manutenção da qualidade do ar, da água, do solo, da flora e da fauna, destacando-se, ainda, a necessidade de preservação dos recursos renováveis vitais.

Com a edição do texto constitucional de 1988, através de seus artigos consagradores da proteção ambiental, e pela própria legitimação conferida tanto ao cidadão, pela ação popular, como ao Ministério Público, pela ação civil pública, o constituinte pretendeu salvaguardar um meio ambiente saudável, equilibrado e íntegro, a bem da coletividade nacional e, conseqüentemente, pela própria natureza do direito tutelado, em âmbito supranacional.

Assim, significativo foi o avanço trazido pela Constituição Federal à proteção do meio ambiente, disciplinando o tema de forma pontual e atualizada.

A tutela jurisdicional da matéria em questão atribui, aos membros do Ministério Público, participação essencial nesse processo, ora como parte, ora como *custos legis*. Tanto que a Lei da Ação Civil Pública impôs ao *Parquet* assumir a titularidade ativa no caso da desistência



infundada ou de abandono da ação por associação legitimada, admitindo o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados, na defesa dos interesses e direitos de que cuida.

As ações civis públicas, conduzidas pelo Ministério Público, objetivando a preservação do meio ambiente e a reparação dos danos a ele causados, constituem o maior avanço em matéria de proteção da qualidade ambiental e da saúde da população, observado em nosso país nos últimos anos.

A ação civil pública, como sabemos, foi instituída pela Lei nº 7.347, de 24.07.85, com o propósito de proteger os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico, consagrando o papel do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos.

Para atender a essas novas atribuições, o Estado de São Paulo, de modo pioneiro, organizou uma estrutura própria para cuidar do meio ambiente, criando, em todas as comarcas, Curadorias do Meio Ambiente.

Seguindo o exemplo paulista, estruturas equivalentes começaram a ser organizadas em vários outros Estados da Federação, com resultados amplamente satisfatórios.

Muito se tem discutido e escrito sobre a inadequação das normas gerais de processo civil quando se trata de processo de tutela do meio ambiente.

Verifica-se a profunda transformação por que devem passar institutos basilares do processo civil, quando transpostos para o processo de tutela ambiental. Casos típicos são os da legitimação para agir e o da coisa julgada (limites subjetivos da coisa julgada).



Tal transformação ocorre no procedimento da ação civil pública, ainda que não apresentando a sumariedade que deveria ostentar, de modo a permitir maior celeridade na prestação jurisdicional, atrelada que ficou ao procedimento comum, ainda que atenuada pela permissão de concessão de liminares para antecipação de tutela.

O procedimento nas ações ambientais é pouco conhecido e abordado quando é alçado às instâncias superiores, mormente no Superior Tribunal de Justiça, com realce maior ao Recurso Especial, face as suas peculiaridades.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a matéria relativa à proteção do meio ambiente envolve, principalmente, três tipos de recursos: o Recurso Especial, o Recurso em Mandado de Segurança e o Conflito de Competência. Ao lado deles, em menor extensão, as Medidas Cautelares e a Ação Rescisória.

No Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, o direito líquido e certo em questão ambiental pode ser revisto amplamente, guardada a via angusta do Mandado de Segurança. Nesses casos, o Mandado de Segurança tem impetração no Tribunal Estadual ou Regional, em função do foro privilegiado do impetrado, geralmente Secretário de Estado.

Na via estreita do Recurso Especial, a questão ambiental, via de regra, calcada em fatos e provas, encontra óbice à sua apreciação, pois, muitas vezes, implica, necessária e obrigatoriamente, reapreciar as provas nas quais louvaram-se as instâncias antecedentes.

Seguidamente, esses recursos esbarram no juízo de admissibilidade, quando ressalta evidente o escopo recursal a rediscutir o contexto probatório, importando na aplicação das súmulas 07, do Superior Tribunal de Justiça, e 279, do Supremo Tribunal Federal, que vedam o



simples reexame de provas nas vias recursais. É assente, no Superior Tribunal de Justiça, a inviabilidade, em sede de recurso especial, da apreciação de matéria envolvendo o reexame de provas, a teor da Súmula 07, que assim dispõe: "*A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial*".

Com isso, é preciso reafirmar a missão constitucional do STJ. Não se trata de Tribunal de Apelação, nem de 3º Grau de jurisdição, não podendo servir como instrumento obstaculizador da longa e exaustiva atividade jurisdicional, nas instâncias originárias.

De qualquer sorte, numa rápida análise de recentes julgados do Tribunal, sem qualquer fundamentação estatística, verifiquei que a maioria dos Recursos Especiais têm curso via provimento a agravos de instrumento, o que denota, ultrapassadas as comportas legais, sensibilidade do Superior Tribunal de Justiça no trato das questões ambientais.

Ademais, verifica-se extrema dificuldade na demonstração da divergência jurisprudencial, pelo cotejo analítico que se faz necessário, sendo que, dificilmente, em questões ambientais, configuram-se situações fáticas idênticas ou semelhantes. Afinal, a semelhança fática entre o acórdão recorrido e o paradigma é essencial, nos termos do art. 255, § 2º do Regimento Interno. O dissenso, apresentado como paradigma, exige o necessário cotejo analítico, viabilizador do apelo especial. A identidade há de ser demonstrada, a fim de evidenciar a necessidade da uniformização jurisprudencial preceituada na Carta Política de 1988.

Com efeito, o manejo do Recurso Especial reclama violação ao texto infraconstitucional federal, sendo defeso ao Superior Tribunal de Justiça reexaminar a aplicação ou ofensa ao direito local, em face da norma constitucional e do enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, a irresignação não pode se referir à interpretação de matéria constitucional, inviável em sede de recurso especial, a teor da Carta Magna e da Lei nº 8.038/90.

Essa dificuldade precisa ser enfrentada com engenhosidade, dado que a Constituição Federal de 1988 é extremamente analítica.

Em matéria ambiental, essas dificuldades avultam, tendo em vista a competência concorrente federal, estadual e municipal, para legislar sobre o mesmo tema.

A matéria em discussão, por outro lado, deve estar devidamente prequestionada nas instâncias ordinárias, discutida à exaustão, nos termos das Súmulas 282 e 356, ambas do Supremo Tribunal Federal.

Em uma sucinta análise das recentes decisões do STJ sobre meio ambiente, cumpre destacar alguns temas de real relevância.

Assim, em relação à competência concorrente para legislar na proteção ao meio ambiente e no que concerne à autorização para a construção de edifícios em faixas litorâneas, não está, a mesma, restrita à esfera da Administração Municipal respectiva, porquanto predominando o interesse público vinculado à preservação e equilíbrio do meio ambiente e do estímulo ao turismo, a sua defesa, bem assim a avaliação do impacto de qualquer obra. Compete, portanto, não somente ao Município, mas, concomitantemente, ao Estado e União, aos quais se impõe legislar concorrente-mente (ROMS - 9629/PR -DJ de 01/01/99).

De igual modo, a competência para legislar a respeito de construção em área de preservação, por força de existência de paisagens naturais, é simultânea da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do disposto nos artigos 23, inciso III, e 24, incisos VI e VII, da Constituição Federal (ROMS - 9279/PR -DJ de 28.02.2000).



Recentemente, dirimindo conflito de competência (CC - 27676/BA - DJ de 17.04.2000), o STJ rejeitou pedido do Ministério Público Federal para o cancelamento de sua Súmula nº 183, que dispõe:

Compete ao Juiz Estadual, nas comarcas que não sejam sede de Vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública ainda que a União figure no processo." O entendimento é no sentido de que o artigo 2º da Lei nº 7.347/85, o qual, nas ações civis públicas, fixa a competência do foro do local onde ocorre o dano, não conflita com as disposições da Constituição Federal de 1988 sobre a competência da Justiça Federal.

Assim, o juízo Estadual do local do dano ambiental apurado em Ação Civil Pública é competente, mesmo que uma das partes seja pessoa jurídica de direito público federal, por inexistir Vara Federal na comarca.

Dirimindo controvérsia consistente na definição sobre se o novo proprietário pode ser considerado parte legítima passiva para responder por ação ambiental com "obrigação de fazer, em face de Lei Florestal que determina uma reserva de 20% da propriedade rural, para a regeneração da floresta anteriormente existente, deixando de utilizá-la no cultivo de grãos e pastagens e a averbação da área no registro imobiliário", o Tribunal respondeu afirmativamente, pois o novo adquirente assume a propriedade do bem rural com a imposição das limitações ditadas pela Lei Federal, cabendo analisar, no curso da lide, os limites de sua responsabilidade (REsp - 222.349/PR - DJ 02.05.2000). Dessa forma, o Superior Tribunal de Justiça alterou entendimento anterior sobre o tema.

Importante decisão do STJ diz respeito à ampliação conceitual da legitimidade para propositura de ação civil pública por associações que não incluam entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente (art. 5º da Lei nº 7.347/85). No caso, tratava-se de uma fundação de assistência a pescadores. O acórdão preconizou que, embora



não constando expressamente em suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, a entidade estava legitimada a propor ação civil pública para evitar a degradação do meio em que vive a comunidade por ela assistida, aditando não se conceber assistência social sem que se preservem os meios capazes de possibilitar a sobrevivência e a dignidade do assistido (AR 497/BA- DJ de 22.11.99).

No tocante ao tema da desapropriação indireta, o Tribunal tem decidido que a criação de estações ecológicas, impedindo a exploração econômica dos recursos naturais ali situados (Lei nº 4.771, de 1965, art. 5º, parágrafo único, implica a indenização das propriedades particulares existentes, tenha ou não o ente público se apossado fisicamente das respectivas áreas. Trata-se de situação jurídica que, por si só, mutila a propriedade (REsp - 123.080/SP -DJ de 15.03.99).

De outro lado, quando a restrição ao desmatamento resulta de ato normativo federal, a indenização dos prejuízos deve ser reclamada da União Federal, e não do Estado onde o imóvel está localizado (REsp - 110.316/SP -DJ de 01.03.99).

No que concerne à legitimidade passiva para responder ação civil pública por dano ambiental e os limites de sua abrangência, o Tribunal decidiu, muito recentemente, que é parte legítima para figurar no pólo passivo da ação civil pública a pessoa, jurídica ou física, apontada como tendo praticado o dano ambiental. Essa espécie de ação, por seu turno, deve discutir, unicamente, a relação jurídica referente à proteção do meio ambiente e suas conseqüências, pela violação a ele praticada, sendo incabível, por esta afirmação, a denúncia da lide. De igual forma, eventual direito de regresso, se decorrente do fenômeno de violação ao meio ambiente, deve ser discutido em ação própria (REsp 232.187/SP - DJ de 08.05.2000).



O Superior Tribunal de Justiça, em significativo acórdão, firmou jurisprudência no tocante a honorários de advogado, em sede de ação civil pública, que postulava indenização por danos ecológicos causados ao meio ambiente e foi julgada improcedente. Estabeleceu que a condenação em honorários advocatícios é disciplinada, especificamente, pelo artigo 17 da Lei nº 7.347/85, que prevalece sobre o artigo 20 do CPC. Assim, a condenação somente é cabível contra associação quando esta for autora, sucumbente e considerada como litigante de má-fé. Decidiu, ainda, que, em sendo o Ministério Público autor, e a ele não cabendo atribuir a litigância de má-fé, o mesmo não pode vir a sucumbirem verba honorária, razão pela qual seus atos trazem em si presunção de legitimidade, salvo prova inconteste em contrário (REsp - 164.462/SP - DJ de 15.06.98).

No que alude à matéria criminal, cumpre ressaltar, em relação ao meio ambiente, a recente e pacificada jurisprudência da Core.

O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento no sentido de que a Lei nº 9.605/98 não fez referência expressa à competência da Justiça Federal para o processo e julgamento dos crimes ali previstos. Dessa forma, nos termos do art. 109, inciso IV, da Constituição Federal, a competência da Justiça Federal é restrita aos crimes ambientais perpetrados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas Entidades Autárquicas ou Empresas Públicas. Assim, firma-se a competência da Justiça Estadual para os crimes contra a flora, quando restar demonstrado que a infração ocorreu em terras particulares oneradas apenas por se encontrarem margeando obra viária estadual, por exemplo; para a extração ilegal de madeira, sem comprovação de sua origem; e para a infração cometida em parque ecológico, criado por lei municipal, quando não se vislumbrar o tipo de lesão referenciado (CC - 28.115/RS - CC 28.668/MG, CC - 28.360/ SC, CC - 28.279/MG, entre outros).



O Tribunal é assente, também, na conclusão de que, se a conduta apurada foi praticada ao tempo em que era descrita como contravenção penal (Lei nº 4.771/65), a lei posterior mais severa (Lei nº 9.605/ 98), que a erige a crime, não pode incidir, em vista dos princípios da legalidade e da irretroatividade em matéria penal (CF art. 5º, XXXIX e XL), sendo que a competência para o processamento é da Justiça Estadual, a teor da Súmula nº 38 deste Tribunal (CC -23.251/RJ - DJ de 01.07.99 e, CC - 28.135/PE - DJ de 14.08.2000).

Importante decisão, firmando jurisprudência na Corte, em crime contra o meio ambiente, na hipótese de denúncia pela prática de crime fundado em norma penal em branco, como os previstos nos arts. 15 e 16 da Lei nº 7.802/89 - aplicação de agrotóxicos, sem o uso de medidas de proteção ao meio ambiente - estabeleceu que não é de rigor a indicação da norma complementar integrativa do tipo penal, bastando a descrição da conduta nela vedada. Também no mesmo acórdão, restou assentado que não ocorre violação aos Princípios da Indivisibilidade e da Obrigatoriedade da Ação Penal, se o órgão do Ministério Público não oferece denúncia contra quem, ao seu entender, não é responsável pelo fato delituoso (RHC - 9.056/RJ - DJ de 28.02.2000).

Largos passos foram dados pelo ordenamento jurídico brasileiro na instrumentalização da tutela jurisdicional ao meio ambiente, no que diz respeito aos interesses coletivos ou difusos.

Além da proteção constitucional, textos infraconstitucionais demarcam a defesa ambiental no Brasil.

No entanto, não basta que as leis tenham vigência, é preciso que tenham eficácia.

É preciso que o interesse social fique protegido, sem olvidar o necessário progresso material, econômico, científico, mas mantidos



íntegros os valores maiores atinentes à vida, à saúde e à segurança de toda a comunidade. Este é o desafio que se coloca a frente de todos nós, em especial da magistratura.

Para tanto, é necessário aparelhar mais adequadamente os legitimados à propositura das ações na defesa do meio ambiente, dando, também ao Judiciário, amplas condições para satisfazer o jurisdicionado.

Normas constitucionais e infralegais não faltam, bem como juristas e doutrina especializada.

Todas as normas infraconstitucionais, no entanto, devem estar em sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceito de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da Constituição Federal).